Introduction à la gestion des conflits d'intérêts

Dans la plupart des pays, les citoyens, les dirigeants d'entreprise et la société civile attendent de plus en plus des gouvernements qu'ils instaurent des normes d'intégrité plus exigeantes dans la fonction publique, les institutions publiques, les services publics, les entreprises publiques et au sein même du gouvernement. Dans ce contexte, les conflits d'intérêts, dans leurs diverses formes, devraient être un élément important à prendre en compte dans les tâches quotidiennes de ceux qui occupent des postes de confiance. Le présent Mode d'emploi doit permettre de répondre concrètement à ces attentes.

Les conflits d'intérêts dans le secteur public revêtent une importance particulière parce que, s'ils ne sont pas décelés et bien gérés, ils peuvent compromettre l'intégrité fondamentale des agents, des décisions, des organismes publics et des gouvernements. Le terme « intégrité » est utilisé dans le secteur public pour désigner la bonne utilisation des fonds, des ressources, des biens et des pouvoirs, aux fins qui leur ont été officiellement assignées. Dans cette acception, « intégrité » s'oppose à « corruption » ou « abus ».

Le conflit d'intérêts est une question à la fois simple et complexe : en principe facile à définir – dans le secteur public, il y a conflit d'intérêts « *lorsqu'un agent public possède à titre privé des intérêts qui **pourraient** influencer indûment la façon dont l'agent public s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités* »*. Mettre en place des cadres d'action efficaces pour gérer les conflits d'intérêts est une tâche qui peut se révéler complexe. Pour régler un conflit d'intérêts déterminé, il est nécessaire d'établir les faits pertinents, d'appliquer la loi et la politique appropriées, et de faire une distinction entre les situations de conflit d'intérêts « effectif », « apparent », « réel » ou « potentiel », ce qui requiert des compétences techniques et une bonne compréhension des nombreuses questions qui se posent généralement.

Ce domaine de l'éthique** du service public suscite souvent des incertitudes, en partie du fait que les termes employés peuvent prêter à confusion. Par exemple, « être intéressé » au résultat d'une décision n'est pas la même chose que « s'intéresser » au résultat d'une décision (être curieux de ce résultat). Si

* *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public.*
** Afin de renforcer la confiance dans l'impartialité de la prise de décision publique.

les agents sont susceptibles de tirer un avantage personnel de leur décision, on pourra dire qu'ils sont « intéressés » à cette décision.

Un « conflit d'intérêts » implique donc un conflit entre les intérêts personnels des agents (les avantages, pas nécessairement financiers, qu'ils *sont susceptibles d'obtenir*) et leur devoir en tant que fonctionnaires et est à éviter autant qu'il est raisonnablement possible. D'une manière générale, il y a lieu d'éviter également l'*apparence* d'un conflit d'intérêts afin de réduire au minimum le risque pour la réputation d'intégrité de l'organisme (et la réputation personnelle des agents). Étant donné que les conflits d'intérêts perçus peuvent également altérer la confiance du public dans la prise de décision publique, les gestionnaires doivent aussi prendre en considération la perception quand ils décident de cas spécifiques.

Le souci d'éviter ces conflits entraîne des coûts, de même que la prévention, l'évaluation et la gestion de ces risques. Le préjudice réel qui découle en pratique d'une situation de conflit déterminée entraîne également des coûts. Comme dans la plupart des domaines de la gestion publique, il faut apporter une solution réaliste, adaptée au contexte et proportionnée dans chaque cas.

Les nouvelles formes de partenariat entre l'administration et le secteur privé et le développement des relations entre les administrations et la société civile font apparaître de nouvelles formes de conflit d'intérêts qui posent de nouveaux problèmes aux décideurs et aux gestionnaires publics. On ne peut pas éviter les situations de conflit d'intérêts en interdisant purement et simplement aux agents publics de détenir des intérêts à titre privé ; en revanche, les agents publics doivent être tenus personnellement responsables de l'identification et du règlement des situations problématiques, et les institutions publiques doivent fournir des cadres d'action réalistes, fixer des normes exécutoires, et mettre en place des systèmes de gestion efficaces. Elles doivent également prévoir une formation et veiller à ce que les agents respectent effectivement la lettre et l'esprit de ces normes.

Ce Mode d'emploi, et les *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts* sur lesquelles il repose, adoptent la position qu'un conflit d'intérêts n'est pas nécessairement synonyme de corruption, terme par lequel on entend « *un abus effectif dans l'exercice de fonctions publiques pour en tirer un avantage privé* ». Toutefois un conflit d'intérêts est susceptible de donner lieu à une pratique de corruption. Les conflits entre les intérêts privés et les missions publiques des agents publics doivent donc être correctement identifiés, bien gérés et résolus efficacement. S'il n'est pas résolu, un conflit d'intérêts peut déboucher sur des pratiques de corruption, des abus dans l'exercice de fonctions publiques, des conduites fautives, des abus de confiance ou des actes illicites. Plus important encore, cela risque de nuire gravement à la confiance du public dans l'intégrité des institutions publiques.

GÉRER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SECTEUR PUBLIC – ISBN 92-64-01823-9 – © OCDE 2006

Le Mode d'emploi concerne principalement les actions des particuliers, qui peuvent soit compromettre, soit renforcer l'intégrité des institutions dans leur ensemble. Lorsqu'on s'attache aux systèmes, le Mode d'emploi encourage les utilisateurs à considérer des outils spécifiques comme faisant partie intégrante d'un « système d'intégrité » qui renforce une administration et une gestion publique fiables. Certains outils peuvent être utilisés à plusieurs fins, à l'appui de l'intégrité des personnes et des systèmes.

Ce Mode d'emploi vise à présenter des exemples génériques d'idées et d'instruments pratiques que les décideurs et gestionnaires pourront perfectionner, adapter et utiliser en fonction du contexte politique et administratif dans lequel ils opèrent. Comme il s'agit d'un guide pour les utilisateurs, chaque spécification des outils comporte un lien avec la ou les sections pertinentes des Lignes directrices, et de même, les principaux concepts figurant dans les Lignes directrices font l'objet d'un renvoi aux éléments du Mode d'emploi.